



## USAs militære styrker.

### Budsjettsituasjon og tegn til politisk risikosport

av Harald W. Støren

#### Hovedpunkter

- Det politiske system i USA er polarisert. Vilje og evne til kompromisser svekkes og uenighet understrekes. Dette påvirker Kongressens evne til å fastsette og vedta budsjetter.
- «America First» betyr økte militære utgifter samtidig som militært engasjement ute i større grad sees på med kritisk blikk. Det er tverrpolitisk støtte for fortsatt høye forsvarsutgifter.
- Budsjettstrid i nye former, med delvis nye virkemidler, inkludert om hvem som har budsjettmyndighet, kan gjenspeile seg i USAs evne og vilje til militært nærvær, en essensiell del av USAs rolle som alliert, samt i grunnlaget for effektiv forsvarsplanlegging.

USA og landets rolle internasjonalt er i støpeskjeen. Endringene merkes av omverdenen. Et viktig kjennetegn ved USA er landets militære styrker og evne til globalt nærvær. USAs evne til å fatte nødvendige politiske beslutninger og vedta årlige forsvarsbudsjetter forblir vesentlig for å sikre dette. Denne Insighten beskriver USAs forsvarsbudsjettprosess og faktorer som påvirker budsjettprosessen og hva den frembringer. Aspekter som kan skape usikkerhet og uforutsigbarhet, både for amerikanere og deres allierte, blir belyst.

Denne publikasjonen utgis som del av forskningsprogrammet Security and Defence in Northern Europe (SNE). Mer om programmet på siste side.

**Det amerikanske politiske systemet har mange innebygde svakheter. Det er konstruert for å forhindre maktmisbruk, men gir i praksis veto-poenger og fordeler til politikere som ønsker å sette bom for føderale løsninger på langsiktige utfordringer. Budsjettprosessen er basis både for USAs militærutgifter og for langsiktig, konsekvent amerikansk forsvarsplanlegging og militært nærvær, herunder for å ivareta allierte forpliktelser.**

## BUDSJETT OG MILITÆRE UTGIFTER

Den årlige føderale budsjettprosessen kan gi en pekepinn på hvorvidt USA vil videreføre sin militært dominerende posisjon internasjonalt, slik president Donald Trump har lovet. De kommende budsjettårs militære bevilgninger er også viktige for at USA skal kunne følge opp allierte forpliktelser som innvirker på amerikansk militær aktivitet og militært nærvær, også i det nordlige Europa.

Forståelse for USAs føderale budsjettprosess generelt, knyttet til forsvarsbudsjettet spesielt, er viktig for en helhetlig forståelse av amerikansk sikkerhets- og forsvarspolitik. Denne *Insikten* retter søkelyset på USAs forsvarsbudsjettprosess og beskriver noen viktige faktorer som påvirker både prosessen og hva budsjettprosessen frembringer. Det er særlig interessant å se nærmere på aspekter som kan skape usikkerhet og uforutsigbarhet, både for amerikanerne selv og for deres allierte. En prosess som i utgangspunktet er komplisert, er blitt mer krevende gjennom en kombinasjon av pålegg diktert av landets store føderale budsjettunderskudd, et økende press mot politiske institusjoner, og av forsøk på å fremme egne politiske preferanser gjennom utradisjonell bruk av virkemidler. Denne *Insikten* vil redegjøre nærmere for slike faktorer.

Den amerikanske føderale budsjettprosessen er komplisert, men står sentralt når man skal vurdere hva USA militært har kapasitet til. Denne prosessen er tradisjonelt knyttet til utviklingen av den amerikanske militære styrkestrukturen, balanseringen mellom forsvarsgrenene – hvem som skal kunne gjøre

hva – og dernest til hvilke kapasiteter og hvilken handlefrihet USA besitter på det militære området. Kapasitetene har en verdi i seg selv. Bare gjennom sin blotte eksistens bidrar de til at USA politisk kan influere andre lands og ikke-statlige aktørers handlingsvalg og politikk.

Mange interesser, særlig innenriks-politiske, knyttet til produksjon og arbeidsplasser i forskjellige amerikanske delstater er innebygget i en føderal budsjettprosess. Delstatenes representanter i begge kamre i Kongressen skal ha sitt. Også sterke interessegrupper og lobbyister kan påvirke aktuelle prosesser. Allianseforhold til andre land, inkludert forpliktelser og garantier, vil dessuten spille en viktig rolle når budsjetter skal forhandles og avklares.

I tillegg kommer teknologisk innovasjon. Den militære dominans og overlegenhet USA har nytt godt av siden slutten av den kalde krigen, er blitt mer usikker. Rivaler som Kina og Russland har brukt store ressurser på å etablere militære og andre virkemidler som enten skal kunne nekte USA effektiv bruk av militære kapasiteter i områder som ligger opp mot kinesisk og russisk territorium, eller som skal utgjøre nye trusler mot USA og allierte. USA har i senere år satset på den såkalte *3rd Offset*, som har siktet mot å gjenskape USAs militære dominans og frata land som Kina og Russland slik evne til begrensning av amerikansk handlefrihet. 3rd Offset ble imidlertid startet under Obama-administrasjonen, og den pågående teknologiske revolusjonen, kanskje ikke minst knyttet til kunstig intelligens, autonome systemer og nye militære kapasiteter, betyr at USA må ta ytterligere skritt. Generelt synes Trump og hans administrasjon å legge vekt på å fjerne alle spor etter forgjengeren Obamas politikk. Når det gjelder forsøket på å trygge USAs tradisjonelle militære og teknologiske overlegenhet, synes de to presidentene imidlertid å være på linje.

Den amerikanske budsjettprosessen er følgelig blitt knyttet til at USA skal kunne møte både tradisjonelle og nye utfordringer, særlig hybride trusler og i cyber- og space-omenene. Trump-administrasjonens nasjonale sikkerhets- og forsvarsstrategier<sup>1</sup>

erklærte at de primære trusler og utfordringer kommer fra Kina og Russland. Begge disse statene har utviklet evnen til å gjennomføre komplekse operasjoner under terskelen for når USA som svar vil vurdere å gå i direkte militær strid.

## USAS FORSVARSBUDSJETTPROSESS

Dagens budsjettutfordringer er spesifikke, men illustrerer samtidig hvor vanskelig det er å oppnå konsistente budsjettbeslutninger i USA, særlig når man ser noen år fremover. Hovedutfordringen med å oppnå en forutsigbar budsjettsituasjon er dels systemisk, dels skyldes den manglende vilje til å inngå kompromisser, til å finne en gylden middelvei. Når kompromisser i økende grad fremstilles som bitre tap, og man påberoper seg å ha den moralske rett, får spørsmålet om seier og nederlag uvegerlig et annet og mer kompromissløst preg. Slike forhold påvirker også utsiktene til å utforme og gjennomføre langsiktige planer for amerikanernes styrkestruktur, beredskap og dermed evne til militært nærvær. Det gjør det dessuten mer krevende for omverdenen, herunder allierte land som Norge, å forholde seg til USA. Et generelt mer krevende klima for å inngå politiske avtaler og løsninger, kan få konsekvenser også for Kongressens rolle som bevilgende myndighet. Det er nødvendig å finne frem til en hensiktsmessig *modus operandi* mellom kongress og det hvite hus for at systemet skal kunne levere beslutninger og vedtak.

Kongressen sitter med retten til å bevilge føderale budsjettmidler, ved å vedta spesifikke budsjettlover. Presidenten er derfor avhengig av, ofte prisgitt, samarbeid med Kongressen. I Representantenes hus rekkes vanlig flertall, mens det ofte kreves 60 av 100 stemmer i Senatet for å vedta lover (kvalifisert flertall = *supermajority*). I noen saker holder det med enkelt flertall. Siden republikanerne fra januar 2019 har 53 senatorer, er presidenten og hans parti i mange viktige spørsmål avhengig av stemmer fra demokratiske senatorer for å få vedtatt sine politiske mål. Dette gir særlig minoritetslederen

i Senatet betydelig innflytelse når kompromisser mellom de to kamre i Kongressen og mellom administrasjon og opposisjon skal fremforhandles.

USAs militærutgifter representerer en betydelig del av landets føderale budsjett (ca. 1/5, inkludert utgifter til veteraner). Når Kongressen derfor innfører begrensninger på føderale utgifter for å redusere føderale budsjettunderskudd, merkes det innenfor forsvarssektoren, som igjen har betydning for USAs evne til militært nærvær ute: Hvor, hva slags, hvor mye og hvor raskt.

De lovbestemte («*mandatory*») deler av det føderale budsjettet utgjør den største del av disse utgiftene. Militærutgiftene dominerer den ikke-lovbestemte («*discretionary*») del av de føderale utgifter. Her utgjør forsvarsbudsjettet godt over halvparten av utgiftene.<sup>2</sup>

«*Sequestration*» ble innført gjennom *Budget Control Act* (BCA) av 2011 (med senere modifikasjoner). Loven påla i utgangspunktet Kongressen å kutte \$ 1200 milliarder i føderale etater over 10 år og fordele kuttene 50/50 på henholdsvis militære og sivile utgifter. *Sequestration* («the BCA budget cap») gjelder bare for det såkalte basisbudsjettet («*base budget*»), og bare for de ikke-lovbestemte delene av budsjettet. Dermed er Pentagons budsjett særlig utsatt. De lovbestemte delene av det føderale budsjettet har utgjort ca. 70 % av budsjettet, og går til sosiale tjenester og helseytelser (inkludert matkuponger til 42 millioner amerikanere), transport, samt til gjeldsrenter. Kongressens forskjellige parter har følgelig i flere år forsøkt å omgå det taket BCA har fastsatt.

Ett sentralt tiltak for dette formål har vært bevilgningene over *Overseas Contingency Operations* (OCO)-delene av forsvarsbudsjettet, som ikke inkluderes i basisbudsjettet, og derfor ikke er gjenstand for de samme budsjettbegrensningene. Dette er bevilgninger som i utgangspunktet er tiltenkt løpende operasjoner og aktivitet. At USAs *European Deterrence Initiative* (EDI), som er en videreføring av tiltak introdusert av Barack Obama, er knyttet til OCO-utgifter, betyr derfor at disse midlene er mer skjermet enn budsjettposter på basisbudsjettet.

EDI-bevilgningene går til amerikanske tiltak til støtte for NATO-allierte og partnerland i Europa, og har vokst fra ca. \$ 1 mrd i 2014 via \$ 3,4 mrd i budsjettåret 2017 (Fiscal Year = FY2017) til \$ 6,5 mrd for FY2019.<sup>3</sup> Denne opptrappingen har finansiert USAs deltagelse i allierte tiltak og operasjoner (som *enhanced Forward Presence = eFP*), som også sikter mot å forbedre alliert forsvarsevne i øst.

Budsjettmessig trappet USA opp i Europa. I sitt budsjettforslag for FY2020 tar imidlertid Trump-administrasjonen sikte på å redusere EDI-bevilgningene med \$ 600 millioner til \$ 5,9 mrd.<sup>4</sup> Europeiske allierte ser på EDI som referanseramme for fortsatt amerikansk forpliktelse til det allierte forsvaret av europeiske land. Trumps FY2020-forslag reflekterer hans uttalte ønske om endret byrdefordeling innen NATO. Rykter gikk om at administrasjonen vurderte å forplikte allierte som huser stasjonerte amerikanske militære enheter til å dekke alle utgifter for slik stasjonering, i tillegg til å betale 50 % av utgiftene som ekstra «premie» for fordelene ved å ha amerikanske styrker på egen jord (*Cost-Plus-50*).<sup>5</sup> Spekulasjoner om at utspillet var lekket som del av en forhandlingsstrategi for å øve mer press på allierte i Europa og i andre regioner, ble avvist da fungerende forsvarsminister Shanahan møtte for Senatets forsvarskomite 14. mars 2019. Han understreket at administrasjonen og Pentagon ikke har diskutert et krav om at allierte skal betale 150 % av kostnadene ved amerikansk stasjonering. Han fremholdt at det vesentlige i en slik sammenheng er at allierte betaler deres «fair share».<sup>6</sup>

Gjennom Obamas fem første år kunne ikke Kongressen enes om årlige budsjetter, og man baserte seg på «*continuing resolutions*».<sup>7</sup> Når man ikke får gjort noe med de grunnleggende ubalansene i budsjettene, ender man ofte opp med kutt i føderale utgifter, der de lovpålagte deler er særlig utsatt. Tolv «*appropriations bills*» skal vedtas av Kongressen for hvert budsjettår (*Fiscal Year*, fra oktober til og med påfølgende september). De siste årene før Trump kom til makten var løsningen ofte en såkalt «omnibus», der flere av disse tolv budsjettlovene blir slått sammen. Det ble hevdet at hele budsjett- og bevilgningssystemet er skadeskutt, og at stadige utsettelse

og kortsiktige kompromisser ikke har kunnet redde det.<sup>8</sup> Også under Trumps innledende tid humpet systemet videre. Etter flere *continuing resolutions* lyktes man i februar 2018 ikke desto mindre i å komme til enighet om en rammebudsjettpakke som vil dekke to budsjettår (Fiscal Year 2018 og FY2019 frem til utgangen av september 2019). Dermed endte også to tiår med restriksjoner på føderale utgifter. Den omtalte loven (BCA) som krever innskrenkninger på slike utgifter (kfr. «*sequestration*»), er ikke avvirket, men formelt justert.<sup>9</sup> Enigheten ble kalt *Bipartisan Budget Act of 2018* (BBA). Den gjorde slutt på usikkerheten ved *continuing resolutions* i denne toårs-perioden for de *appropriations bills* det var enighet om, og stabiliserte følgelig kortsiktig bevilgningssituasjonen for de føderale områdene som var dekket, inkludert Pentagons budsjett. BCA-takene for budsjettårene FY2018 og FY2019 ble dessuten hevet.

BBA endret imidlertid ikke takene for påfølgende FY2020 og FY2021. Dermed er heller ikke usikkerheten knyttet til budsjetttrammer utover inneværende budsjettår (FY2019) fjernet. De militære grensjefer er opptatt av hvorvidt kommende midler vil gjøre det mulig å opprettholde nødvendig beredskap, modernisering og evne til å operere.<sup>10</sup> Enigheten i februar 2018 viser tilsynelatende at systemet fremdeles virker, selv om de steile frontene består. Det vi så og senere har sett, kan være skinnenighet. Det amerikanske mellomvalget i november 2018, som førte til at demokratene overtok flertallet i Representantenes hus fra 3. januar 2019, vil ikke dempe motsetningene og polariseringen i det politiske Amerika. Flertallet i Huset vil rette skytset på flere områder mot presidenten selv og innlede undersøkelser av flere av Trumps gjøremål, herunder om hvorvidt og hvordan noen av hans private finansinteresser kan være knyttet til beslutninger fattet som president.<sup>11</sup> Frontene vil bli hardere, der utsiktene til kompromisshandel svekkes.

La oss gå litt tilbake i tid: Begge kamre i Kongressen aksepterte den nye omnibus, én stor budsjettpakke på \$ 1,3 billioner, i form av BBA, innen den daværende *continuing resolution* utløp 23. mars 2018. Forslaget ble dernest sendt Trump, som motvillig aksep-



terte pakken, samtidig som han kritiserte den for å romme alt for store utgifter. Til tross for dette inneholdt den for beskjedne bevilgninger til flere av hans kjernesaker, særlig bygging av «Muren» mot Mexico. Trump underskrev fordi pakken ga Pentagon et betydelig budsjettløft.<sup>12</sup> Han har imidlertid angret på å ha underskrevet BBA.<sup>13</sup> Totalbildet var – og er fremdeles – ikke preget av forutsigbarhet og konsensus.

Kanskje er forsvarssektoren den delen av det føderale budsjettet der det foreligger minst avstand mellom presidenten og Kongressen. Konflikten mellom et kompromissavhengig politisk system og en stadig mer polarisert partipolitisk realitet har betydelig innvirkning på USAs evne til beslutninger.<sup>14</sup> Inntil forliket før påske i 2018, fungerte USA, verdens mektigste land, på uke-til-uke basis budsjettmessig. Det kan skje igjen.<sup>15</sup> Vi skal se at 9 måneder senere fulgte en ny budsjettstrid.

Budsjettøkningen for Pentagon for FY2018 og FY2019 ble fremstilt som en seier for daværende forsvarsminister Mattis over fiskale bremseklosser i systemet. Da han presenterte den nasjonale forsvarsstrategien (NDS) i januar 2018, uttalte han:

As hard as the last 16 years have been on our military, no enemy in the field has done more to harm the readiness of the U.S. military than the combined impact of the Budget Control Act's defense spending cuts, worsened by us operating, 9 out of the last 10 years, under continuing resolutions, wasting copious amounts of precious taxpayer dollars. We need Congress back in the driver's seat of budget decisions, not in the spectator seat of Budget Control Acts' indiscriminate and automatic cuts. We need a budget and we need budget predictability if we're to sustain our military's primacy.<sup>16</sup>

La oss se nærmere på FY2018-rammen. Det fastsatte sequestration-taket var innledningsvis \$ 549 mrd. Trump ba gjennom sin FY2018-anmodning om \$ 677 mrd. Godkjennelsen av budsjettpakken ga imidler-

tid en bevilgning på \$ 700 mrd. Dette innebar at sequestration i praksis – og inntil videre – ble satt til side. De \$ 700 mrd øremerket militære utgifter utgjorde \$ 66 mrd mer enn foregående år, FY2017. For FY2019 innebar BBA at forsvarsbevilgningene er blitt økt til \$ 716 mrd.<sup>17</sup>

Forsvars- og sikkerhetsutgiftene i USA er formidable<sup>18</sup> og må reduseres dersom det føderale budsjettunderskuddet skal kunne utbedres. Dette ønsket Trump å følge opp ved å varsle en reduksjon fra toppnivået i FY2019 på \$ 716 tilbake til \$ 700 mrd for FY2020. Han endret imidlertid oppfatning (i desember 2018), og la seg på \$ 750 mrd som forslag for dette budsjettåret.<sup>19</sup> Dette ble bekreftet da Trump 12. mars 2019 fremla sitt forslag til FY2020. Av de foreslåtte \$ 750 mrd skal \$ 718 mrd gå til Pentagon, mens \$ 32 mrd går til forsvarsrelaterte formål i andre departementer, særlig kjernevåpenprogrammer underlagt Energidepartementet.<sup>20</sup>

Trump lanserte sitt FY2020-forslag som «*A Budget for a Better America*». Som ledd i forsøkene på å redusere det føderale budsjettunderskuddet, søker administrasjonen å redusere de ikke-militære føderale utgifter med 5 %, mens de militære utgifter foreslås øket med nesten 5 %. Dette ser administrasjonen for seg kan oppnås ved å redusere basisbudsjettet for Pentagon til \$ 576 mrd, som samsvarer med sequestration-taket, og «fylle opp» det resterende budsjettbehovet ved vesentlig å øke OCO fra \$ 69 mrd til \$ 164 mrd. I tillegg kommer \$ 9 mrd uspesifiserte beredskapsbehov. Trump og republikanerne mener dette er eneste måte å omgå demokratens krav om at høyere Pentagon-budsjett må følges opp av tilsvarende økninger i sivile føderale utgifter. OCO omfattes ikke av pålagte budsjett-tak, men disse utgiftene inngår likefullt som del av føderale utgifter. Forslaget om \$ 164 mrd til OCO er delt mellom \$ 66 mrd til løpende militære operasjoner og \$ 98 mrd til formål som kunne vært del av basisbudsjettet, men som hektes til OCO nettopp for å unngå og omgå de BCA-pålagte budsjett-tak. Det samlede FY2020-budsjettforslaget er på ca. \$ 4 700 mrd. Pentagons tiltenkte andel utgjør en betydelig del av disse føderale utgiftene.

Trump-administrasjonen søker med sitt FY2020-forslag å innlede en prosess som skal gi innsparinger på \$ 2 700 mrd over flere år. Man ser for seg etterhvert å redusere de årlige føderale budsjettunderskudd slik at det føderale budsjettet skal være i balanse innen FY2034. Republikanerne oppgir med dette forslaget dermed sitt mål om budsjettbalanse innen 10 år, til fordel for et 15 års perspektiv.<sup>21</sup> Budsjettforslaget forventer imidlertid føderale budsjettunderskudd på \$ 1 100 mrd hvert år i 2019, 2020 og 2021 samt \$ 1000 mrd i 2022. Det hvite hus regner med å bruke \$ 482 mrd bare for FY2020 til å betjene den føderale gjelden, som med de planlagte underskuddene antas å komme opp i ca. \$ 22 800 mrd innen 2025. Trumps FY2020-forslag opererer med et anslag på 3 % vekst i amerikansk økonomi kommende år. Kongressens budsjettkontor (Congressional Budget Office) mener 2 % er et riktigere estimat. Forskjellen på 2 % og 3 % årlig vekst betyr en potensiell ytterligere billion (\$ 1 000 mrd) i årlig føderalt underskudd.<sup>22</sup> I en delt kongress der demokratene kontrollerer Huset, vil budsjettforslagspakken, med slike kontroversielle elementer, ikke kunne vedtas uten endringer. Det hvite hus og Kongressen har frem til utgangen av september 2019 til bli enige.

Om det føderale budsjettunderskuddet vokser ytterligere, vil Kongressen igjen måtte heve taket for hvor mye gjeld landet tillates å ha.<sup>23</sup> Dette vil skje i annen halvdel av 2019. Kongressen må samtidig, innen 1. oktober 2019, inngangen til FY2020, ha nådd enighet om å heve taket for sequestration-kutt, altså gi Trump muligheter for å heve budsjett-nivået uten å bryte pålagte begrensninger på føderale utgifter. Det skal foreligge bred enighet i Kongressen om å heve takene for både militær og ikke-militær «discretionary spending».<sup>24</sup>

Trump's forslag til FY2020-budsjett er utformet for å utfordre demokratene, og vil være en viktig del av den politiske striden som pågår om hvor stor staten (det føderale apparatet) skal være, og hvilke oppgaver det offentlige bør ha ansvar for. Dette er et grunnleggende politisk spørsmål som forventes å ha stor betydning for utfallet av pre-

sidentvalget i 2020.

Opptrappingen av amerikanske militærutgifter er følgelig beheftet med mye usikkerhet etter FY2019. En viktig faktor er hvem som vinner presidentvalget i november 2020. Dersom Trump gjenvelges, er det sannsynlig at militærutgiftene fortsetter på høyt nivå nærmest uansett utviklingen i det føderale underskuddet. Dette er imidlertid blant annet avhengig av i hvilken grad Kongressen nettopp fortsetter de betydelige årlige føderale budsjettunderskuddene. I verste fall kan Kongressen og administrasjonen på et tidspunkt bli presset til drakoniske tiltak for å kutte underskuddet. I så fall vil dette, som vi har vært inne på, måtte berøre forsvarsbudsjettet og det amerikanske forsvaret.<sup>25</sup>

### «SHUTDOWN» OG TRUSSEL OM UNNTAKSTILSTAND SOM BUDSJETTVIRKEMIDLER

Dragkampen mellom president Trump og de to partiene i begge kamrene i Kongressen om bevilgninger til å bygge «the Wall» langs grensen mot Mexico er en annen faktor som kan kaste lys over utfordringer og begrensninger heftet til forsvarsbudsjettprosessen. Denne dragkampen utløste den hittil lengste (35 dager) føderale nedstengning, *shutdown*, som ble koblet til muligheten for at presidenten skulle erklære unntakstilstand langs grensen. Spørsmålet dominerte avslutningen av forrige kongress (115th, 3.januar 2017 til 3. januar 2019), der republikanerne hadde flertall i begge kamre, og innledningen på den 116. kongress, der demokratene har overtatt flertallet i Huset. En shutdown inntrer enten når Kongressen nekter å vedta, eller presidenten nekter å undertegne, den aktuelle spending bill.

For Trump har bygging av Muren langs grensen til Mexico vært en symbolsak siden valgkampen i 2016. «Build the Wall» dreier seg om hvorvidt Trump kan levere kjerne-saker til sine kjernevelgere. Trumps ønske om å levere på sitt løfte om å bygge en mur, må sees i lys av hans posisjonering før neste presidentvalg. Demokratene tilbød lenge å bevilge \$ 1,3 mrd til grensevernformål, mens

Trump forlangte \$ 5,7 mrd. Trump truet først med at shutdown'en ville kunne vare i måneder, kanskje år, for at Muren skal bli bygget.<sup>26</sup> Både Trump og den republikanske kongressledelsen erkjente imidlertid at den langvarige shutdown'en ikke tjente deres interesser og kommende valgutsikter. Det ble oppnevnt en egen komité, med representanter fra begge partier og begge kongresskamre, med oppdrag å komme frem til en kompromissløsning for å finansiere resten av det føderale apparatet ut budsjettåret, og dermed å forhindre ny nedstengning. Trump truet med ny nedstengning dersom komitéens arbeid ikke førte til at demokratene aksepterte hva han anså som nødvendige grensevernutfgifter. Saken ulmet inntil komitéen fremla sitt forslag til budsjettkompromiss, som besto i en omfattende spending bill. Hvis budsjettpakken ble godkjent av presidenten, ville ny shutdown være avverget.

Kompromisset ble fremlagt medio februar 2019, og også denne gang motvillig akseptert av Trump. Enigheten om en samlet spending bill ble sett som en seier for demokratene. Mitch McConnell (R-Ky), republikanernes drevne majoritetsleder i Senatet, annonserte umiddelbart Trumps aksept, for å binde Trump så presidenten ikke kunne ombestemme seg. Da Trump erkjente at kongresssammensetningen ikke tillot at han fikk sine ønskemål oppfylt, var han opptatt ikke av hvordan han kunne vinne denne dragkampen, men av hvordan han skulle tape den.<sup>27</sup> Han gjorde det derfor klart at godkjennelsen av budsjettpakken, som bare inneholdt \$ 1,35 mrd til grensetiltak og fysiske barrierer langs grensen, ville følges opp av en erklæring om unntakstilstand dagen etter, 15. februar. Trump ønsket således budsjettenighet som fjernet trusselen om ny shutdown direkte knyttet til et unntakstiltak. Tiltaket ville åpne for at presidenten, til tross for at han ikke fikk Kongressens samtykke, kunne omgå Kongressen ved å oppnå fullmakter som åpnet for at han omdirigerer føderale budsjettmidler til sitt ønskede grensevern mot Mexico. Formen han valgte, unntakserklæringen, ble ikke tatt ut av luften, og den var også tenkt som signal om fortsatt handlekraft. Resultatet av disse faktorene har bidratt til

ytterligere å skjerpe motsetninger og frontlinjer mellom de to partiene i Kongressen. I budsjettmessig sammenheng vil dette bidra til å komplisere utsiktene til kompromisser og kontinuitet, som også risikerer å kunne avleses i Pentagons kommende budsjetter.

Erklæringen om unntakstilstand ble hjemlet i *National Emergencies Act* fra 1976, som gir presidenten tillatelse til å bruke utvalgte føderale midler for å møte hva som hevdes å være en nasjonal sikkerhetskrise. Trumps erklæring ble fulgt opp på to vis: Beslutningen vil bli rettslig prøvet, og demokratene med sitt flertall i Huset stemte allerede 26. februar for å blokkere presidentens unntakserklæring.<sup>28</sup>

Det republikansk dominerte Senatet stemte 14. mars også for å blokkere Trumps erklæring. Dette betyr at Trump i neste omgang nedlegger veto. Skal et slikt veto avvises, kreves 2/3-flertall i begge kongresskamre. Dette er lite sannsynlig. Dermed vil unntakserklæringen til syvende og sist ble politisk vedtatt, mens man avventer den rettslige prøvingen av erklæringen. På republikansk side forsøkte man å inngå et kompromiss, som innebar at *National Emergencies Act* skulle endres, slik at enhver unntakserklæring ville avsluttes etter 30 dager med mindre Kongressen stemmer for videreføring.<sup>29</sup> Forsøket på å flytte noe utøvende makt tilbake til Kongressen ble avvist av Trump. At 12 republikanske senatorer støttet demokratene (stemmeresultatet ble 59-41), til tross for iherdige anstrengelser fra det hvite hus på å unngå nederlag, viser at Trump brukte mye politisk kapital uten å få overbevist tilstrekkelig mange av egne senatorer til å stølte ham. Senator Mitt Romney (R-Utah), som stemte for å blokkere Trumps unntakserklæring, uttalte at stemmegivningen var "a vote for the Constitution and for the balance of powers that is at its core", "not a vote against border security".<sup>30</sup> Resultatet er at Trump, etter å ha nedlagt veto, fremstår å være på kollisjonskurs med Kongressen. Når han skal overføre midler fra andre føderale budsjettposter til grensevern, vil dette i noen velgeres øyne svekke tiltakenes legitimitet, andre vil derimot ta dette som nok et eksempel på at Trump tør å utfordre eliten og "the

swamp" i Washington DC.

Dersom Kongressen ikke kan oppvise 2/3 flertall for å oppheve Trumps veto av Kongressens blokkeringsvedtak, vil militære enheter bli beordret til å sette opp grensevern, inntil en eventuell rettskjennelse skulle stoppe dette. Emergency Act gir i teorien Kongressen mer innflytelse dersom nasjonal unntakstilstand skulle utropes enn Kongressen har valgt å utøve. I henhold til loven bør («Congress is mandated to») Kongressen møte et halvt år etter unntakstilstanden er erklært for å vurdere hvorvidt den bør opphøre. Et slikt opphør ville kreve felles resolusjon fra de to kamre, som i seg selv ville være politisk viktig, selv om presidenten så kunne nedlegge veto. Begge partiene i Kongressen har imidlertid aldri (gjennom 42 år) benyttet denne muligheten til å ta opp en fungerende unntaksprosess til vurdering. Også den fastlåste situasjonen rundt landets hittil lengste shutdown reiste spørsmål om i hvilken grad Kongressen, delt eller splittet, ivaretar mulighetene for å holde presidenten ansvarlig («accountability»).

Trump's valg av fremgangsmetode ble av demokratene fremstilt som misbruk av presidentmakten. Den politiske striden ble fokusert om Kongressens rolle som budsjettbevilger. Det konstitusjonelle prinsipp om maktfordeling og om Kongressens enerett til å ha «the power of the purse» ble fremholdt.<sup>32</sup> Også fra republikansk side ble skepsis uttrykt. Fra mindretallets side i partiet ble det blant annet fremholdt at Kongressen ikke kan gi presidenten fullmakt til å bruke føderale midler Kongressen ikke har godkjent. Det er et farlig skritt å ta, som nettopp truer de konstitusjonelle «check-and-balances».<sup>33</sup> Denne siden fremholdt dessuten at «Congress should declare war and Congress should spend the money.(...) those are two bedrock constitutional principles. It has nothing to do with the president, it has to do with the Constitution.»<sup>34</sup> Fra begge sider ble det advart mot at en slik styrking av presidentens utøvende makt kan gi uheldig og uønsket presedens. Man ville da risikere at fremtidige presidenter (fra motsatt parti!) viser til denne unntakstilstanden og erklærer nye tilsvarende for å få gjennomført egne

«yndlingsprosjekter», eller at systemet tyr til unntakstilstand hver gang man ikke klarer å nå frem til enighet.<sup>35</sup> Om ny presedens blir skapt eller ikke på dette punkt vil også kunne ha innvirkning på budsjettprosesser og –vedtak knyttet til nasjonal sikkerhet, der Pentagon i så fall står utsatt til.

Gjennom nedstengningen, det påfølgende krevende budsjettkompromisset, og unntakserklæringen ble det politiske systemets funksjons- og beslutningsevne igjen belyst. USA tapte dessuten ca. \$ 3 mrd som følge av nedstengningen.<sup>36</sup> Man ser resultatet av at Kongressen og president ikke kan enes om grunnlaget for å finansiere det føderale statsapparatet løpende. Et statsapparat som fungerer uten opphør, er en selvfølge i andre vestlige land. I USA kan nedstenging av dette brukes som et virkemiddel i den politiske maktkampen.

Svekket vilje til kompromiss, og økende risiko for konfrontasjon, har også ført til en viss resignasjon. At det i politiske signalsaker skal så mye til for å nå frem til budsjettvedtak, påvirker aktørene. Epoken vi nå er inne i er kalt «a political age that has become solution-averse».<sup>37</sup> Både amerikanere og vi andre er sikret usikkerhet. Erfaringene fra nedstengningen vil influere det politiske klimaet i Washington DC. Den nevnte senatoren Mitch McConnell sammenfattet, da man i januar 2019 søkte en løsning som kunne forhindre ny shutdown, hva som kunne virke som en holdningsendring: «I'm for whatever works that prevents the level of dysfunction we've seen on full display here the last month.»<sup>38</sup>

En politisk vedtatt unntakserklæring åpner for bruk av militære enheter til bygging av grenseanlegg. Militært personell er imidlertid brukt tidligere. Som ledd i at Trump, i dagene opp mot mellomvalget 6. november 2018, ønsket å fremstille en karavan av latinamerikanere på vei gjennom Mexico i retning USAs sydlige grense som en fare for USAs nasjonale sikkerhet, ble ca. 5800 militært personell sendt til grensen mot Mexico. Tiltaket reiste spørsmål om hvilken rolle USAs militære styrker skal ha i forhold til grensevaktstyrker. Situasjonen anskueliggjorde dessuten hvordan politisk brennbare



spørsmål som migrasjon og terror, der samfunnssikkerhet og statssikkerhet møtes, kan få innvirkning både på Pentagons planer, aktiviteter og utgifter. Inntil videre var slike utgifter beskjedne,<sup>39</sup> men man merket seg allerede et potensial for økende utlegg til aktivitet til støtte for den sivile sektor, i pakt med at Trump legger slik vekt på sine løfter overfor sine velgere om å gjøre Amerika trygt.

Daværende forsvarsminister James Mattis poengterte at det militære personellet utstasjonert ved den sydvestlige grensen mot Mexico ville holdes utenfor enhver «law enforcement role», det vil si politimessige justisoppgaver. USAs *Posse Comitatus Act* fra 1878 forbyr bruk av militære styrker fra å utføre hjemlige politioppgaver, med mindre Konstitusjonen eller Kongressen spesifikt tillater det under spesielle forhold.

Koblingen av militære enheters rolle til det faktum at Trump konsekvent har knyttet immigrasjon til terrorisme,<sup>40</sup> får konsekvenser for Pentagon. Deployeringen av stående, militære styrker til grensen nådde sin topp med ca. 5900 personell, som medio januar 2019 ble redusert til 2300. Samtidig forlenget Pentagon denne deployeringen med et halvt år, til utgangen av september 2019. Interessant nok opplyste Pentagon, under fungerende forsvarsminister Shanahan, at man «is transitioning its support at the southwestern border from hardening ports of entry to mobile surveillance and detection, as well as concertina wire emplacement between the ports of entry». Landets militære styrker vil dessuten besørge «flystøtte» (aviation support) til grensevakten.<sup>41</sup> Det er uklart om dette innebærer en endret stilling i forhold til de rammer Mattis satte for militær innsats.

Presidenten eller Kongressen kan ikke uten videre om dirigere føderale midler som Kongressen allerede har vedtatt. Om slike endringer i tildelte budsjettmidler skulle være konstitusjonelt akseptable, må midlene gå til formål som naturlig inngår under den merkelapp bevilgningene i utgangspunktet er gitt av Kongressen. Omdisponering er derfor intet enkelt tilgjengelig og anvendelig virkemiddel dersom budsjettmidler presidenten ønsker ikke blir bevilget av Kongressen.

Ikke desto mindre foreslår Trump gjennom sitt FY2020-budsjett at av de \$ 9 mrd han ønsker å bruke til uspesifiserte beredskapsformål, skal ca. \$ 7 mrd benyttes til militære anleggsarbeider. Pentagon er også pålagt av det hvite hus å flytte \$ 2,5 mrd til et anti-narkotika fond som Trump ønsker å benytte til å bygge grensegjerder.<sup>42</sup> Demokratene truer med å frata Pentagon retten til å flytte på midler innenfor sitt budsjett hvis ikke Kongressen involveres ved slik flytting av budsjettmidler. Demokratene frykter at Trump-administrasjonen skal vise til at det bare er tradisjon, og ikke nedfelt i lov, at Kongressens bevilgningskomitéer («appropriations») og direkte berørte komitéer (som f.eks. «armed services») skal trekkes inn ved slike endringer i budsjettposter. Det fremholdes at Pentagon kan risikere å sette tilliten til Kongressen på spill. Pentagon behøver Kongressens tillit hvis forsvarsbudsjettet fremdeles skal kunne holdes på et høyt nivå. Dersom Pentagon-midler blir brukt på å reise grensegjerder vil slik tillit utfordres.<sup>43</sup> Kongress-medlemmer har naturlig nok vært opptatt av hvilke prosjekter, i hvilken delstat, Pentagon vil kutte når Trump overfører midler til grensegjerde. Da Shanahan møtte Senatets forsvarskomiteé 14. mars, ble dette også et vesentlig tema. En liste over planlagt berørte prosjekter ble etterlyst.<sup>44</sup> Senatørenes er følsomme for føderale kutt i egen delstat.

Utviklingen av denne shutdown-prosessen har reist et grunnleggende spørsmål: Er slike virkemidler tiltenkt den rollen Trump har gitt dem i budsjettssammenheng? Bruk av unntaksfullmakt i en situasjon der partiene i Kongressen ikke er enige om hvorvidt en krise virkelig foreligger, har fremprovosert rettslige skritt fra den politiske parten som føler seg overkjørt.

Som del av administrasjonens forslag til FY2020 ber Trump om at Kongressen bevilger \$ 8,6 mrd til grensevern og å bygge ytterligere ca. 115 km grenseskille mot Mexico. Dette beløpet skal dekkes gjennom bevilgninger både til Department of Homeland Security og til Pentagons militære anleggsbudsjett, som begge skal danne basis for finansiering og oppføring av nye grensegjerder. Dermed søker Trump å dekke utgiftene

både fra militære og ikke-militære budsjetter, og tar sikte på bruk av både militært og ikke-militært personell for å sette opp slike fysiske barrierer. Dette kan igjen reise spørsmål om hvordan han betrakter bruk av militær makt i forbindelse med samfunnssikkerhet. Ved å inkludere ytterligere milliarder av dollar (i tillegg til de \$ 5,7 mrd han opprinnelig ønsket og søkte gjennom sin unntakserklæring medio februar), signaliserte Trump ved presentasjonen av sitt FY2020-forslag at økte midler til grensegjerde må være del av enhver budsjettløsning. Hans budskap til Kongressen er klart. Demokratene avviser imidlertid dette forslaget, og det er duket for ny tautrekking når FY2020-enighet etterhvert skal inngås. Trusselen om ny shut-down kan igjen bli trukket frem eller brukt. Demokratene i Huset vil streve med å enes om et samlet budsjettalternativ til Trumps forslag. Demokratene er i utgangspunktet internt uenige om utgifter til Pentagon og forslag til reduksjon av ikke-militære offentlige etater.<sup>45</sup>

Trumps FY2020-forslag fra mars 2019 innvarsler at administrasjonen akter å være enda tøffere når budsjettdragkampen innledes neste gang, for å skape en klar kontrast mellom demokrater og republikanere før neste presidentvalgkamp innledes.<sup>46</sup> Demokratene vil tilsvarende ha sine behov for profilering, som ikke vil være forenlig med kutt i helse, utdanning, miljø og samferdsel til fordel for militærutgifter. Trump ble valgt på å skulle endre systemet. Han og hans administrasjon har imidlertid ikke så langt gjennomført noen strukturendringer av føderale myndigheter. Til tross for til dels betydelige foreslåtte nedskjæringer, er ingen slike etater planlagt nedlagt. Trumps FY2020-fremleggelse inkluderer forslag om å kutte bevilgninger til samferdsels- og utenriksdepartementene med 22-23 % og den føderale miljøvernetaten med 31 %. Demokratene vil tvert imot søke å bruke sitt flertall i Huset til å oppnå økninger i slike ikke-militære føderale budsjettposter.

Systemet har mange innebygde svakheter og noen selvpålagte begrensninger. Det er konstruert for å forhindre maktmisbruk, men gir i praksis veto-poenger og fordeler

til politikere som ønsker å sette bom for føderale løsninger på langsiktige utfordringer. Alle aktører som ønsker å forsvare tingenes tilstand, kan alltid finne meningsfeller i det store regjeringsapparatet, enten for å fremme egne saker eller blokkere lovgivning som søker løsninger på lengre sikt. Dertil kommer at mange republikanere, i og utenfor Kongressen, nettopp ønsker å bygge ned det føderale statsapparatet. En langvarig shut-down kan tjene et slikt formål om å kutte ned på statens omfang og rolle: «Cut it or shut it», som daværende kongress-representant Mike Pence uttrykte det i 2011.<sup>47</sup>

I sin tid vedtok Kongressen, i kjølvannet av Vietnam-krigen og Watergate-skandalen, en ny lovgivning som tok sikte på å begrense og bedre kontrollere presidentens makt (*War Powers Act 1973*). Nevnte *National Emergencies Act* var også et bevisst forsøk på å temme den potensielt omfattende makt som kan gjøres tilgjengelig for en amerikansk president. Da loven ble utformet og vedtatt, var en av de sentrale problemstillingene å forhindre at en president skulle kunne bruke unntaksfullmakter til å fremme partipolitiske saker. Presidenten har, særlig etter 11. september 2001, utøvet betydelig autonomi med hensyn til å sende militære styrker i strid og avlytte utvalgte borgere eller samfunnsaktører.<sup>48</sup> Presidenten kan bruke såkalte «executive orders» i slike sammenhenger.<sup>49</sup>

I hvilken grad kongress og president enten gir fra, eller tiltar, seg makt er et sentralt spørsmål, som vi har vært inne på. Det politiske systems manglende evne til å finansiere det føderale statsapparatet tidsnok, før inngangen av hvert budsjettår, har svekket tilliten til at føderale etater kan utarbeide gjennomtenkte, hensiktsmessige og helhetlige planer, og tilsvarende relevant policy og nødvendige administrative tiltak.<sup>50</sup> Dette bildet forsterker omverdenens oppfatning av at USA svekkes, og innenriks i USA styrker disse forholdene mange velgeres mistillit til systemet.

## FORSVARSPOLITIKK, FORSVARS- PLANER OG GJENNOMFØRING

Amerikansk forsvarsplanlegging, altså planleggingen av styrkestruktur, kapasiteter og oppgavefordeling mellom grenene, har i nyere tid vært lite sammenhengende og målrettet. Flere rapporter og meldinger er produsert: Bottom Up Review 1993, Quadrennial Defense Reviews (QDRs) fra 1997 til 2014 (derimellom i 2001, 2006 og 2010). QDR ble oppgitt av Trump-administrasjonen til fordel for 2018 National Defense Strategy, som fulgte opp administrasjonens National Security Strategy, utgitt ultimo 2017. Noe av kritikken mot QDRene var at de var for brede beskrivelser av hvilke utfordringer USA sto overfor, uten å angi og formulere klare og troverdige strategier for hvordan USA skulle møte slike, eller hvorvidt de amerikanske væpnede styrker hadde nødvendig kapasitet til å møte disse utfordringene.<sup>51</sup> Det er hevdet at amerikansk forsvarsplanlegging mangler mål og mening, at strategier og planer ikke gjenspeiles godt nok i struktur, aktivitet og oppsett. Det er påpekt at usikkerheten knyttet til budsjettutviklingen har bidratt til at oppsatte planer og budsjettmål har måttet endres, og dermed ikke har hatt særlig mening. Spesielt BCA og tilliggende *Sequestration* har vært et vesentlig moment her. Ser man lenger tilbake, er det således hevdet at

... the QDRs issued by the Bush and Obama Administrations continued to set broad goals for futures that could never exist. They had no real definitions of mission requirements, no meaningful force or modernization plans, no spending goals, no supporting assessments ...<sup>52</sup>

Fra samme hold understrekes at Trump-administrasjonens nasjonale sikkerhets- og forsvarsstrategier (NSS og NDS) «set no clear goals, contained no real plans, and had no estimates of the resources required to implement them». Pentagons «FY2019 budget submission was little more than a set of annual service and defense agency item budget requests with a thin gloss of strategic generalities.»<sup>53</sup> På den annen side hevdes det at NDS

nettopp er Pentagons forsøk på å etablere «the connection among interests, threats, requirements, and resources».<sup>54</sup> Først gjennom fremleggelsen av FY2020-budsjettforslaget kan Trump-administrasjonen definere hvordan den vil iverksette NSS og NDS.<sup>55</sup> Administrasjonen står overfor store utfordringer i å utforme en mer sammenhengende planleggings- og iverksettelsesprosess for landets væpnede styrker. Én ting er å sørge for at et enormt maskineri underlagt Pentagon, med mange innebygde svakheter, skal fungere bedre. En annen er hvem som skal besørge at planer kan loses gjennom byråkrati, kongress og utfordringer fra stadig skiftende internasjonale omgivelser. Dette blir krevende gitt at Trump stadig skifter ut nære medarbeidere. Mattis, som hadde særlige forutsetninger for å kunne lede en slik prosess, forlot administrasjonen ved utgangen av 2018.

Trumps FY2020-forslag tar sikte på å intensivere overgangen fra fokus på «counterinsurgency» til konkurranse med Kina og Russland. Pentagon legger selv vekt på å etablere evne til å kunne beseire kinesiske og russiske styrker, skulle det komme til konflikt. Dermed hevder man at Kina og Russland skal kunne avskrekkes: «If we want peace, adversaries need to know that there is no path to victory by fighting us.»<sup>56</sup> Administrasjonen og fungerende forsvarsminister Shanahan viderefører med dette i praksis Mattis' linje (uttrykt gjennom NDS) ved å reorientere de militære styrker til å håndtere stormaktsrivalisering med Kina og Russland, og skjerpe styrkenes spisse ende.<sup>57</sup>

Det har vært bred enighet både i Kongressen og i Pentagon om at det mest presserende er å ta tak i beredskapsmangler som påvirker de militære styrkers evne til å handle raskt. Samtidig skal investeringer rettes mot å bevare og utvide USAs forsprang innenfor teknologi og krigføring. Kritisk for USAs evne til å avskrekke aggresjon og forhindre konflikt i regioner der USA har vitale interesser, vil fortsatt være å utplassere amerikanske militære styrker og støtte allierte og partnere i å bygge egne forsvarskapasiteter. Gjør man dette på riktig måte, vil slike investeringer gi seg uforholdsmessig positive ut-

slag gjennom å redusere risikoen for senere, langt mer kostbare militære amerikanske engasjementer.<sup>58</sup> De foreslåtte reduksjoner i EDI illustrerer at Trump ser for seg til dels betydelige besparelser for USA gjennom hva han mener er en forbedret byrdefordeling mellom USA og allierte.

Da partene i Kongressen og det hvite hus forhandlet om en budsjettløsning for FY2018 og FY2019, skal hovedaktørene i Kongressens budsjettbehandling ha vært godt fornøyd med hvordan systemet og prosessen fungerte. Det systemet som av mange observatører er betegnet som i økende grad dysfunksjonelt, ble ikke betraktet slik av det republikanske flertallet i den 115. Kongressen. Nesten tvert imot, budsjettprosessen tillot dem å oppnå hva de ønsket: Skattereform og avvikling av deler av Obamas «*Affordable Care Act*» i 2017, og å unngå hva de ønsket å unngå i 2018.<sup>59</sup> Gjennom å skyve på beslutninger og inngå budsjettenighet for to år, unngikk man at upopulære budsjettkutt ble knyttet til valg av republikanske senatorer og representanter i Huset under mellomvalget høsten 2018. Man oppnådde m.a.o. budsjettresultater som passet både egen politisk agenda og dermed muligheten for å sikre gjenvalg. Det republikanske lederskapet i Kongressen ønsket å beholde systemet akkurat som det var. Selv om valgfallet ikke ble som ønsket, var effektene av denne republikanske tilnærmingen nok et bidrag til at Kongressen fortsatte å skyve utgiftene og problemene foran seg.

## USAS «3RD OFFSET»

*3rd Offset* innledet overgangen til fokus på hvilke utfordringer Kina og Russland representerer. En viktig side ved slike utfordringer er at Kina og Russland har utviklet sin evne til å operere, gjennom samvirke av militære og ikke-militære virkemidler, under terskelen for når USA og dets allierte oppfatter at man befinner seg i ubestridelig strid, som følgelig utløser amerikansk bruk av militær makt. USAs evne til å tilpasse sine ukonvensjonelle kapasiteter til resten av knippet med relevante virkemidler vil bidra til å utvikle

en avskrekkingstrategi som favner videre enn tradisjonelle trusler. Kina og Russland har investert betydelig i hybride kapasiteter, og i nettopp å kunne bruke militære og ikke-militære virkemidler innenfor en gråsoner for å oppnå sine mål. Ved slik å legge seg under terskelen for når USA vil gripe til makt, er det blitt mer krevende fra amerikansk side å avskrekke uønsket opptreden fra en motpart som ikke behøver å ta hensyn til hjemlig opinion og presse. I denne type situasjoner gjelder det å beherske kalibrering, tvetydighet og evne til å utøve press.<sup>60</sup>

Usikkerheten knyttet til budsjettbehandling og kommende budsjettårs budsjettbane skaper også utfordringer for USAs evne til å sikre et teknologisk forsprang i forhold til Kina og Russland. Trump-administrasjonen følger opp den prosessen som var godt i gang da Trump overtok det hvite hus. Både NSS og NDS bekrefter at dette er tilfelle. *3rd Offset*-initiativet ble lansert i 2014 av Obama-administrasjonen ved forsvarsminister Chuck Hagel. Det er et stikkord for bestrebelsene på igjen å skape teknologisk avstand mellom USA og konkurrentene, som vil være vesentlig for effektiv krisehåndtering. Spørsmålet er om det er mulig igjen å etablere et slikt amerikansk forsprang, i en epoke der «alle» er på nett og har smarttelefoner, og forholdsvis rimelige teknologiske løsninger som omtalt kan utfordre langt dyrere.

Usikkerhet knyttet til hva fremtidige kriger og militære operasjoner ute egentlig vil koste, bidrar til bildet. Erfaring viser at anslag over slike utgifter ofte har bommet mye i forhold til reelle kostnader.<sup>61</sup> Kinas og Russlands langsiktige bestrebelser på å etablere A2/AD-kapasiteter (*Anti-Access/Area Denial*), er primært rettet mot å nekte USA overlegenhet i «tunge» plattformer og systemer. De satser på at mindre, mer avanserte, presise, autonome og ofte raskere plattformer skal gi uforholdsmessig mange fordeler i forhold til utviklingen av USAs kapasiteter. Det er denne utviklingen USA nå vil føre over i nye spor. Hvordan USAs egen satsning på nye måter å anvende militær makt på vil slå ut, blir et sentralt spørsmål både i forsvars- og avskrekkingssøymed.



Mens USA og dets allierte og koalisjonspartnere var opptatt i Irak og Afghanistan, la Kina og Russland vekt på nettopp å utvikle A2/AD-kapasiteter. Den raske utviklingen har fortsatt, og reiser tvil om USA vil kunne opprettholde sin uomtvistede ledelse på strategisk viktige områder som luftmakt, undervannsaktiviteter og det elektromagnetiske felt.<sup>62</sup> Utviklingen av USAs militære styrkestruktur før Trump overtok var preget av at den omtalte BCA fra 2011 bidro til beslutninger som utsatte lav-risiko investeringer i militære kapasiteter som er påkrevet for å kunne stå løpet på middels lang sikt. Det er verdt å minnes at omstillingen fra Irak/Afghanistan tilbake til konvensjonell krigføring skjedde omtrent samtidig med BCA og påfølgende sequestration.<sup>63</sup>

## KONSEKVENSER AV BUDSJETTSITUASJONEN

Den omtalte budsjettsituasjonen kan få alvorlige konsekvenser på mange måter. Forsvarsgrenene står overfor store utfordringer. Deres behov omtales i flere rapporter.<sup>64</sup> Fra amerikansk side legges det vekt på at de to nye dimensjonene «space and cyberspace» har bidratt vesentlig til at krigføring er blitt dramatisk mere kompleks enn tidligere. Med utpekningen av Kina og Russland som viktigste sikkerhetsutfordringer, er «high-end fight against peer competitors» kommet i fokus.<sup>65</sup> Dette har blant annet ført til diskusjonen av «Multi-domain» operasjoner, der det legges vekt på hvordan forsvarsgrenene må integreres nærmere og hvordan samhandling mellom grenene skal sørge for at amerikanerne kan seire i større operasjoner mot motstandere med avanserte våpen og enheter.<sup>66</sup> I noen grad åpner dette for «hvem skal gjøre hva?», det vil si hvilke(n) forsvarsgren(er) som skal påta seg hvilke oppdrag og oppgaver, til dels er det også en diskusjon om hvordan man skal unngå unødvendig duplisering og i stedet sørge for egnet og kosteffektiv bruk av USAs militære makt, f.eks. ved å sørge for at landstyrker kan dominere i en strid fordi de samtidig er sikret nødvendig luft-, cyber- og maritim støtte. Strømlinjeforming

av rombaserte kapasiteter sees i denne sammenheng. Slike kapasiteter skal vi komme tilbake til. Mer penger skal generelt avsettes for forskning og utvikling.

Samtidig legges det vekt på å skifte budsjetter og finansiering over fra «gamle» systemer og konsepter og over mot kapasiteter, teknologi og bruk av militære styrker som samsvarer bedre med fokuset om å kunne håndtere utfordringer fra Kina og Russland. FY2020-forslaget legger opp til dette, og slik sett har administrasjonen støtte fra både republikanere og demokrater. Partene er enige om at USAs tidligere militære og teknologiske overlegenhet på noen viktige områder er forvitret. I en tid der partiene fokuserer uenighet og polarisering, er slik enighet om veien videre for USAs militære styrker svært verdifull. Fremdeles vil Pentagon anskaffe våpen og utstyr som er mer egnet for Afghanistan og Irak enn for å møte utfordringer fra stormakter. Det tar tid å snu skuta. Ikke desto mindre: Viktige komponenter i kommende styrkestruktur vil være laservåpen, hypersoniske missiler, kampdroner og robotubåter etc., som skal gjenvinne USAs ledelse.

Begrepet «hard power» er hittil brukt om tradisjonell militærmakt. Begrepet kan betegne militære styrkers evne til å engasjere og nedkjempe en motparts styrker i strid, som i sitt omfang og sin skala står i forhold til hvilke nasjonale sikkerhetsinteresser som står på spill.<sup>67</sup> Utviklingen av ny teknologi, sammen med mange aktørers nyvunne evne til å bruke både konvensjonelle og ikke-konvensjonelle virkemidler betyr imidlertid at konseptet «hard power» ikke bare er beheftet med mange kvalifikasjoner og forbehold, men også må ansees utvidet. Flere elementer kan nå bidra til slik makt.

Effekten både av den usikre budsjettsituasjonen gjennom mange år og av ny teknologi har vært at amerikanerne ikke har kunnet etablere rom for å skape tilstrekkelige operasjonelle og strategiske reserver. Budsjettsituasjonen og usikkerhetsfaktorene knyttet til den langsiktige budsjettbanen gjør også den videre utviklingen mer usikker. Kriteriet om at USA skal kunne utkjempe to større regionale konflikter (*Major Regional Conflicts*) samtidig, og i tillegg ha midler til å

håndtere mindre hendelser, har vært et mål for USAs «hard power». Utfordringen er – som ellers i forsvarsplanlegging – å definere og fastsette hva som er tilstrekkelig for dette formålet.

Alle amerikanske forsvarsgrener har reserveenheter, men bare Army og Air Force har egne Nasjonalgardeenheter. USAs væpnede styrker vil ikke kunne håndtere en større konflikt uten reserve- og nasjonalgardestyrker. USA forbereder seg på større konvensjonell militær konflikt. Sannsynligheten er økende for at strid i moderne tid vil bli utkjempet på bredere basis, der den tradisjonelle «hard power», ren militær kampkraft, ikke nødvendigvis vil være avgjørende. Samtidig kan flagging av militære virkemidler tildekkes, skjules, eller utformes i forhold til spesifikke behov som kan være både mer spisset og skreddersydd enn man er vant til. Mulighetsrommet utvides samtidig med at virkemidlene kan bli mer selektive og vanskeligere å karakterisere i forhold til en tradisjonell, tilvant målestokk. Når handlinger på det politiske plan også preges av ukonvensjonelle skritt, og forsøk på å bruke kjente virkemidler på nye måter, kan bildet forsterkes.

Kina har vist at landet under Xi Jinping ønsker å føre sin egen politikk, ut fra sitt eget system med kinesiske kjennetegn. Når sentrale aktører som Kina og Russland i økende grad viser vilje og evne til å følge egne spilleregler internasjonalt, eller velge de spilleregler som passer dem, forsterkes også betydningen av hvordan de søker å bruke militær makt på nye måter, i kombinasjon med andre virkemidler, for å nå politiske mål.

**US Navy** er sentral i forsvaret av transatlantiske forbindelseslinjer og kontroll av nordlige farvann utenfor norskekysten. En rapport fra Center for Strategic and International Studies (CSIS) hevder at selv med økte budsjetter vil det ta minst 10-15 år før aktuelle moderniseringsplaner er gjennomført: «In the meantime, the Navy may need to scale back operational deployments and presence missions in order to rebuild readiness».<sup>68</sup> Mens US Navy disponerte 529 skip under den første Gulf-krigen i 1991, var tallet redusert til 297 da USA invaderte

Irak i 2003.<sup>69</sup> Dette skyldtes i stor grad en kombinasjon av bortfallet av de fleste mindre overflatefartøyer samt mangelen på nybygging av fartøyer siden FY1997.<sup>70</sup> Effektene av «the Peace Dividend» gjennom 1990-tallet var tydelige. Antall orlogsfartøyer økte fra 292 i FY2018 til 299 i FY2019.<sup>71</sup> Administrasjonens mål er å nå 355 skip.

I 2017, før Trumps siste budsjettopptrapning, ble det hevdet at US Navy var kronisk underfinansiert,<sup>72</sup> at man hadde brent lyset i begge ender, og det operative budsjettet var prioritert på bekostning av nødvendig vedlikehold. For få fartøyer og enheter i forhold til behovet ga dessuten stor slitasje både på materiell og personell. Ulykker gjennom 2017, blant annet tre skipskollisjoner i Asia, rettet søkelyset mot mangelfull trening og opplæring, dårlig moral og overbelastning av personell, med dødelig utfall.<sup>73</sup> Dette er utfordringer som i større eller mindre grad kan innvirke på USAs evne til effektivt militært nærvær, også i områder der amerikanerne ikke har fast stasjonert personell.

Budsjettet for US Navy omfatter også Marinekorpset. Fra budsjettåret 2000 til FY2010, da bevilgningene nådde sin foreløpige topp, økte budsjettet reelt med 52 %, eller 36 % hvis krigførselsrelaterte utgifter (OCO) unntas. En rapport fra American Enterprise Institute<sup>74</sup> gir en god pekepinn på hva toneangivende republikanske kretser har ønsket. Her er et gjennomgangstema at USA har forsømt seg i ikke å investere i nytt materiell over en lengre periode. I stedet har for mye fokus vært rettet mot høyteknologisk utstyr, som først på lengre sikt vil være tilgjengelig. Nødvendige investeringer har derfor delvis vært skutt ut i tid, i påvente av noe antatt mye bedre. I følge rapporten har denne type tankegang vært rettesnor for de siste to tiårs materiellinvesteringer; «constantly ignoring the «long bar» of steady-state presence and deterrence missions that comprise the bulk of daily US military activity». I dette lys har det vært understreket hvor viktig det er å oppnå raske forbedringer nå fremfor å komme med supermoderne løsninger som først er klare om 15 år.

Det satses på å forbedre vedlikehold av skip og depotlagre samt beredskap for US

Navys fly. Man bygger opp personellstyrken og evnen til vedlikehold.<sup>75</sup> Slike forhold er med på å definere hvor utholdende USA kan være i sine deployeringer av styrker. Dette har innvirkning på USAs evne til nærvær, herunder i farvann rundt Norge. Kongressens eget budsjettkontor tror at US Navys anslag over hva planlagte orlogsfartøyer vil koste, er for optimistiske.<sup>76</sup> US Navy har disponert en flåte som i antall har endret seg betydelig. Dette har med både budsjett, teknologi, planer og faktiske behov for innsats og operasjoner å gjøre. Doktriner for bruk av militær makt har også betydning.

Selv om den amerikanske flåten er redusert vesentlig i antall, er ikke landets amfibiekapasitet tilsvarende redusert. US Navy opprettholder sitt langsiktige behov for 38 amfibiestyrkeskip. Fokus på og støtte til slike kapasiteter synes økende, både på politisk og militær side.<sup>77</sup> Under øvelse Trident Juncture høsten 2018, der allierte og partnerland øvet på unnsetning, forsterkning og forsvar av Norge, spilte amerikansk og alliert amfibiekapasitet en viktig rolle. En **US Marine Corps**-kontingent øvet på landgang på norsk jord. Utviklingen av US Marines og landets amfibiekapasitet er av relevans for forsvaret av Norge. Likeså den faktiske evnen til å gjennomføre relevante amfibieoperasjoner.

**US Army** opplevde en vesentlig budsjettøkning fra FY2001 til toppen i FY2008. Denne forsvarsgrenens regulære budsjett vokste med over 60 % gjennom denne perioden etter 9/11. Dette skyldes primært USAs engasjementer i Irak og Afghanistan. Situasjonen var omvendt fra FY2008 til FY2018. Betydningen av OCO-midler for de militære styrker illustreres av at Army's budsjett i sistnevnte periode ble redusert med 43 % på basis av det regulære budsjettet, men «kun» med 13 % når OCO-midler tas med. I FY2015 nådde US Army's aktive personellstyrke sitt laveste nivå siden 2. verdenskrig. Hærens nasjonalgarde har derimot vært relativt beskyttet mot nedskjæringer. Trumps budsjettanmodning for FY2018, som ble oppfylt av Kongressen og BBA, bragte Hærens budsjettnivå opp på FY1992-nivå, men personellrammen var 24 % mindre. Nå legges det opp til å øke US Army's personell-

ramme med 4 000 årlig inntil et toppnivå på 495 500 nås i 2021. Aktive styrker vil vokse, i motsetning til reservestyrkene.<sup>78</sup>

I en kongresshøring i 2017 viste Hærens visestabssjef til at 2/3 av grenens **Brigade Combat Teams** (BCT), enheten for hærens større forband, ikke hadde akseptabelt beredskapsnivå p.g.a. personellmangler, utilstrekkelig trening og vedlikeholdsproblemer. Det ble hevdet at bare 3 BCTer kunne stilles til rådighet umiddelbart, mens de øvrige 95 % ikke var helt beredte.<sup>79</sup> US Army skulle i henhold til planer av 2012 etablere 42 slike BCTer. Senere planer og budsjettrealiteter reduserte dette tallet til 31. Hæren tar imidlertid, slik det fremgår av Trumps FY2020-forslag, sikte på større organisatoriske endringer i sin styrkestruktur over kommende fem års-periode. Dette vil innebære at BCTene, som gjennom 15 år har dannet ryggraden i Hærens counterinsurgency-operasjoner, nå vil utvikles i lys av behovet for større formasjoner, over brigadestørrelse. Divisjoner, Korps, kanskje endog felthær (Field Army), blir igjen aktuelle. Kommende forband skal tilpasses behov og krav formulert gjennom «Multi-domain» tankegang. Et aspekt ved den teknologiske utviklingen er at spesialstyrker kan få en enda mer fremtredende rolle.

For å forbedre evnen til å sikre at kapasiteter samsvarer og samvirker med nye doktriner og fokus på stormaktsrivaler, er en ny firestjerners kommando, *Army Futures Command*, opprettet i Austin, Texas, der den er ment å skulle samspille med byens betydelige 'high-tech' miljø.<sup>80</sup>

Reserve- og nasjonalgarde-enheter utgjør ca. halvparten av USAs landstyrker.<sup>81</sup> Balansen mellom stående, reserve- og nasjonalgardeenheter er desto mer krevende siden mange nye, ukjente faktorer – som kunstig intelligens, ny teknologi, og nye våpensystemer – bidrar til et mer uklart bilde. Avanserte systemer krever økt opplæring og trening, samt løpende oppdatering. Reservestyrker kan være gode å ha i bakhånd, men vil de oppfylle tiltagende krevende krav og behov? Krav til økt beredskap og fleksibilitet kompliserer bildet ytterligere.

Budsjettet tilegnet **US Air Force** vokste på samme måte vesentlig i perioden FY2001-FY2010. En stor utfordring i de nærmeste årene er å finansiere moderniseringsplanene for alle komponentene i Luftforsvaret, inkludert F-35, B-21, KC-46A og nye kjernevåpen. De nye *Nuclear Posture Review*<sup>82</sup> og *Missile Defense Review*<sup>83</sup> vil supplere den nasjonale forsvarsstrategien i å gi nærmere anvisninger for hvordan administrasjonen ønsker å utvikle USAs styrkestruktur og sikre nødvendig beredskap. Luftforsvaret har ansatt en egen «hovedarkitekt» ved denne forsvarsgrenens «Office of the Air Force's Assistant Secretary for Acquisition, Technology and Logistics», som skal ha overoppsyn med hvordan forskjellige teknologier og plattformer skal samvirke og tilknyttes for å løse et gitt militært oppdrag. Stillingen har i første omgang ansvar for «the Advanced Battle Management System», som skal knytte sammen kommunikasjonsutstyr, sensorer og farkoster både med og uten bemanning.<sup>84</sup>

## KONSEKVENSER FOR MILITÆR STRUKTUR OG VIRKSOMHET

Etter slutten på den kalde krigen har kun USA vært i stand til å gjennomføre store, sammensatte operasjoner, tusener av kilometer borte fra eget kontinent, i fiendtlige omgivelser over lengre perioder. Gradvis ble imidlertid USAs kapasitet til større konvensjonell krigføring svekket, til fordel for evne til å bekjempe terror, som ISIL i Irak og Syria, eller til counterinsurgency, som i Irak og Afghanistan. Først etter Russlands annektering av Krim og militære involvering i Øst-Ukraina fra våren 2014, og NATOs påfølgende Wales-toppmøte samme høst, har USA og allierte lagt betydelig økt vekt på territorielt og kollektivt forsvar av eget territorium. Denne amerikanske «tilbakevendingen» er skjedd parallelt med utviklingen av ny teknologi, som synes å revolusjonere moderne krigføring, både konvensjonell og ikke-konvensjonell. Slik sett er det ikke tale om «tilbakevending», men vel så mye nydefinering av et gammelt virkefelt.

En viktig faktor i denne sammenheng er risikoen for å planlegge for forrige krig. Den raske teknologiske utviklingen og stormaktenes kappløp for teknologisk overlegenhet fører til at sammensatte pakker av virkemidler – militære/ikke-militære, konvensjonelle/ukonvensjonelle, symmetriske/asymmetriske – vil kunne brukes på helt andre måter enn man hittil har tenkt seg. Dette kan bidra til å revolusjonere hva vi står overfor og hvordan vi tenker, raskere enn man tror. Nye kapasiteter i form av droner, autonome farkoster, kunstig intelligens, og cyberkapasiteter kan føre til endringer i taktikk og operasjonsplaner. Overvåkning, etterretning, kobling av forskjellige plattformer, store til ørsmå, kan tilsammen utføre oppdrag og aktiviteter som nå er ukjent.

Ny teknologi åpner dessuten for at rimelige virkemidler kan brukes av mindre aktører for å true, utfordre eller endog sette ut av spill langt dyrere våpen og virkemidler som bare stormakter har råd til. Slike forhold er i ferd med å endre tradisjonelle kalkyler av hva store og små stater og aktører har mulighet for å gjøre i en situasjon enten preget av tautrekking eller av strid. Det kan også endre hvordan det tradisjonelle «kollektivt forsvar» skal legges opp. Evnen til å påvirke kommende slagmarker – fysiske som virtuelle – vil influere oppfatninger av styrkeforhold og trusler. Dette vil ha innvirkning på hvordan fremtidige konflikter utkjempes, og i hvilken grad små aktører som Norge kan gjøre seg forhåpninger om å influere stormaktenes oppfatning av småstatens evne til å forsvare seg.<sup>85</sup> Spørsmålet kan også snus: Vil den akselererende digitaliseringen medføre at små land som Norge blir mer avhengige av de store landene, som har råd til større antall plattformer, f.eks. i form av svermer av droner? Eller vil denne utviklingen gi små land og aktører bedre kort på hånden?

Mange nye våpen vil koste mye og ytterligere belaste Pentagons budsjett. Med nye våpen må det også avklares nærmere hvem som skal betjene og samordne dem og hva de skal brukes til. Man kan få en ny runde med rivalisering og revirkamp mellom forsvarsgrenene. Kanskje utviklingen i større grad vil unngå det tradisjonelle, grenvise



mønsteret? Pentagons gammeldagse anskaffelsessystem vil streve med å følge opp det teknologiske tempoet. Reformen i Pentagon vil forsøke å avhjelpe også dette, som bare er én av flere faktorer som bidrar til å reise spørsmålet om USAs evne til å ligge like tydelig i front som vi inntil nylig har vært vant til. Den seneste forsvarsstrategien (NDS) understreker som ett av sine «lines of effort» fortsatt reform av Pentagon.<sup>86</sup>

Strid i cyber- og rom-domenene forsterker den kjensgjerning at alle forsvarsgrener i økende grad involveres i flere enn ett domene, og denne utviklingen gjør det desto viktigere med økt evne til samordning. Utgangspunktet er at amerikanske militære operasjoner lenge har vært «joint», med flere forsvarsgrener involvert. Slik «jointness» blir forsterket gjennom de nye dimensjoner ved krigføring, som for alvor er kommet til det siste tiåret.<sup>87</sup> Trump-administrasjonens forslag om å etablere en sjette forsvarsgren, *US Space Force*, med sin egen *US Space Command*, legger vekt på at USA skal bli dominerende også i rommet. Det understrekes at «Space is vital to the way the United States wages war». Trump uttalte i juni 2018 at «it is not enough to have an American presence in space, we must have American dominance in space».<sup>88</sup> Administrasjonen håper at etablering av en egen Space Command vil kunne få fortgang i bestrebelsene på teknologisk fremmarsj og styrke USAs stilling. Trump har profilert sin Space Force under sin fane om å «Make America Great Again».

En utredning fra CSIS i november 2018 anslo at kostnadene ved å opprette en sjette forsvarsgren vil beløpe seg til \$ 1,5 – 2,7 mrd over fem år.<sup>89</sup> Anslagene varierer, men innvendinger gikk på at slik etablering vil kreve unødvendige ekstra utgifter og ekstra byråkrati. Et ekstra hinder for administrasjonen var at en etablering måtte godkjennes av Kongressen. Trump tok et nytt skritt da han 18. desember 2018 likevel ga Pentagon ordre om å opprette en slik sjette forsvarsgren. Han valgte imidlertid å slå kontra gjennom fremleggelsen av FY2020-forslaget, der han legger opp til å bruke \$ 2 mrd over fem år på å etablere en Space Force, som vel og merke skal underlegges Air Force. 15 000

personell med romrelaterte gjøremål vil overføres til styrken fra eksisterende stillinger. Man ser for seg at en slik romstyrke skal ha omtrent samme forhold og status til US Air Force som US Marines har i forhold til US Navy. Space Force vil således bli underlagt en Undersecretary of the Air Force for Space, og få en egen militær stabssjef, som vil sitte i øverste forsvarsledelse (Joint Chiefs of Staff) og rapportere til Secretary of the Air Force. Administrasjonens dilemma var at å øke et allerede stort føderalt underskudd ytterligere måtte balanseres mot det uttalte behovet for å håndtere nye russiske og kinesiske kapasiteter, inkludert dem som er stasjonert i rommet. Dette blir foreslått løst ved å etablere en egen Space Command for romstyrken, med en stab på 200 for FY2020, som deretter vil økes. Administrasjonen regner med at ca. 95 % av den nye styrkens årlige budsjett vil dekkes av ressurser som overføres fra eksisterende poster i Pentagons budsjett. Administrasjonen hevder at dette opplegget kun vil koste \$ 500 millioner årlig, en beskjeden utgift i forhold til de antatte kostnadene ved å opprette en ny forsvarsgren.<sup>90</sup>

Den konservative tenketanken Heritage, som har gode forbindelser til Trump-administrasjonen, utgir årlig en «Index on US Military Strength». I 2019-utgaven<sup>91</sup> tar instituttet utgangspunkt nettopp i hva som lenge har vært referanserammen for fastsettelse av landets styrkestruktur, Pentagons nevnte kriterium om at de militære styrker skal kunne utkjempe, eller håndtere «two major regional contingencies (MRCs) simultaneously or in closely overlapping time frames.» Heritage vurderer dagens styrker i forhold til en slik dimensjonerende ramme. Instituttet trekker frem velkjente faktorer som flere års underinvesteringer, effekter av sequestrasjon pålagt av nevnte Budget Control Act, og tungt engasjement i løpende aktivitet og operasjoner, og fremholder at disse samlet har ført til at dagens amerikanske styrker trolig «bare» er i stand til å håndtere én større regional konflikt (MRC) samtidig med nærvær og engasjement annetsteds, og ikke vil makte å håndtere to slike MRCer samtidig. Begrensninger påført av budsjett-tak og tilhørende usikkerhet knyttet til forskjellige

forsvarsprogrammer, som særlig skyldes «continuing resolutions», bidrar til dette bildet.

I denne indeksen påpekes det at selv om dagens styrker har erfaring fra noen typer operasjoner, mangler de erfaring fra «high-end, major combat operations», kanskje primært knyttet til stormaktsrivalisering med Kina og Russland. Dette er forøvrig den type operasjoner man fra norsk side tradisjonelt har sett for seg, i kollektivt forsvarssammenheng, når forsvaret av Norge og områdene rundt skal sikres gjennom alliert nærvær, forsterkninger, forhåndslagring og effektivt norsk mottak og befordring av slik støtte. Indeksen viser blant annet til at US Marine Corps fremstår som svakeste ledd ut fra de oppsatte kriteriene, ved fortsatt å bli konfrontert med utfordringer knyttet til kombinasjonen av høyt operasjonelt tempo og forsinkelser i våpenanskaffelser. Dette legger stort press på personell og i neste omgang deres familier.

Det fremholdes at US Marines' operative styrker totalt ligger på forholdstallet 2 : 1 når det gjelder deployering og hvileperiode. Heritage fastslår i dette lys: «At this pace, readiness is consumed as quickly as it is built, leaving minimal flexibility to respond to contingencies.» I den utstrekning dette skulle være riktig, berører denne situasjonen også Norge. Budsjettopptrappingen fra FY2018 kan imidlertid endre dette bildet.

Vurderingen av de andre forsvarsgrenene gir et tilsvarende bilde av hvilken situasjon USA og allierte som Norge står overfor, også i lys av aktuelle amerikanske budsjettprosesser og budsjettnivåer. US Navy deployerer til enhver tid ca. 1/3 av flåten, og Heritage hevder at «the Navy has little ability to surge» for å kunne møte krigstidskrav. US Navy var bare så vidt i stand til å møte operasjonelle krav i 2018, hevder instituttet. US Air Force står også overfor utfordringer. Kapasiteter er redusert, og beredskap ansees som «svak». Dette skyldes kanskje ikke minst mangel på piloter og for beskjedne flytid, som svekker flyvåpenets evne til å generere den luftmakt som krigstid krever. Amerikansk luftmakt vil være vesentlig for forsvaret av Norge.

Bedømmelsen av US Army er også preget

av mangler, men beredskapen er forbedret på bekostning av personellstyrken og planlagt modernisering. Dette har imidlertid gjort det mulig å holde halvparten av styrken på akseptabelt beredskapsnivå. Hæren var mer avhengig av å kunne trekke på Nasjonalgardeelementer for forsterkning av evnen til å svare på krisesituasjoner. De kommende år og Kongressens endelige budsjettbevilgninger vil innvirke på hvorvidt den usikkerhet som måtte være skapt om USAs militære styrkers helsetilstand, kan avklares. Vesentlig er som nevnt hvilke planer og konsepter man legger til grunn, og hva USA evner å få ut av bevilgede midler. Nytenkningen ble påbegynt for flere år siden, nå begynner den å gi seg utslag.

## AVSLUTNING

Grunnlaget for USAs militære makt og evne til å forsterke og forsvare allierte land, er ikke hugget i stein. Beredskap og utholdenhet er viktige i denne sammenheng. Budsjettet er stort, men oppgavene er samtidig mange og effekten av investeringene ikke alltid imponerende. Et stadig tilbakevendende tema for bestrebelsene på å reformere Pentagon, er hvordan man bedre skal få utnyttet en omfattende forsvarsstruktur og de store budsjettene det er tale om. Med så store pengemidler, og så mange kokker på kjøkkenet, samt «vested interests» bygget inn i systemet og i inngrodde prosedyrer, er det ikke mulig å unngå misbruk, feilinvesteringer og duplisering av kapasiteter. Likefullt, reformer og effektivisering av Pentagon er ikke oppgitt, tvert imot. Og de skal gå hånd i hånd med, og skape synergi for, 3rd Offset-relaterte tiltak og innsats.

Pentagon har skiftet gir og søker å aksentuere tempoet i utviklingen og bruken av ny teknologi. Fremtidens strid vil bli annerledes enn hva man er vant med. Evne til samvirke mellom forsvarsgrener, og grenenes evne til å fylle roller utover sine tradisjonelle revir, vil kunne skape mer rivalisering om hvem som skal gjøre hva. Opprettelsen av en egen «space force», som riktignok ikke vil utgjøre noen sjette forsvarsgren, vil forsterke dette.

Ny teknologi kan imidlertid også skape ny kampkraft, styrke avskrekkingen og evnen til å operere ute. Slike forhold vil også kunne påvirke beredskap og evne til å gjennomføre og opprettholde operasjoner, inkludert å svare på uventede hendelser.

Norge befinner seg i en verden i endring, kanskje i oppbrudd. Kinas sterke fremvekst som internasjonal nøkkelaktør betyr at landets stemme og tyngde vil bli hørt og følt i mange sammenhenger som også vil merkes i Norge. Kinas utvikling vil gi økt stormakts-rivalisering. Mer konkurranse og konfrontasjon kan bli den nye normalen, noe som gjør småstater mer sårbare. Dette forsterkes av en tendens til at landene tenker mer på seg selv, at motsetninger fremheves, både innenfor det enkelte land og mellom landene.

For amerikanske velgere flest og for betydelige deler av Kongressen er det ikke lenger noen selvfølge at europeisk sikkerhet skal være et viktig amerikansk anliggende, at USA skal forbli en fundamental europeisk sikkerhetsaktør. Vi vet at byrdefordeling i denne sammenheng vil stå helt sentralt i amerikanske vurderinger, også etter Trump. I Washington DC er spørsmålet blitt stilt om ikke USA bør ut av NATO dersom europeiske allierte ikke øker sine forsvarsbudsjetter. Dette var inntil nylig en utenkelig tanke, men den er nå tenkt, og fra kongress-hold har man forsøkt å hindre en slik mulighet. Fra norsk side kan man ikke utelukke at USA og amerikansk politikk forandres for godt.

De mange usikkerhetsfaktorene knyttet til den amerikanske budsjettprosessen, bidrar til fortsatt uforutsigbarhet. Grunnlaget for effektiv og sammenhengende forsvarsplanlegging påvirkes samtidig. En slik situasjon understrekes av at spørsmål kan stilles ved viljen og evnen i Washington DC til å inngå kompromisser og fatte nødvendige vedtak. Forsøk på å omgå Kongressen i budsjett-spørsmål har ført til at både demokrater og republikanere er blitt mer bevisste på hva Kongressens rett til å bevilge bør og må innebære. At uenighet mellom det hvite hus og Kongressen spilles ut på nye måter kan bidra til å øke usikkerheten ved kommende budsjettbaner, også for landets militære styrker. Erfaringene viser at dersom presidenten

ønsker å utfordre Kongressens bevilgende myndighet i gitte saker med høy politisk profil, vil dette medføre en langvarig, sammen-satt dragkamp med uvisst utfall, med risiko for å skade aktørenes renommé og evne til å inngå senere forståelser. Gjeldende budsjett-fremlegg skaper mulighet for at dette vil skje igjen.

Denne Insighten har vist hvordan USAs væpnede styrker og bevilgningene til disse kan berøres og påvirkes av signalsaker og et tilspisset politisk klima. Situasjonen kan påvirke USAs evne til å gjennomføre egne planer og oppnå relevante politiske mål, som i neste omgang også kan ha innvirkning på USAs evne til militært nærvær og utholdenhet. Erfaringer fra Washington i perioden rundt årsskiftet 2018/19 og slutninger amerikanske politikere trekker av disse, er ikke entydige. Det er vanskelig å forutse hvilken effekt erfaringene kan få for budsjettbehandling og budsjettutvikling.

USAs satsning på forsvarstiltak i Europa og styrking av det allierte fellesforsvaret er i stor grad basert på OCO-midler, altså ikke en del av basisbudsjettet. Om dette gjør amerikanske bevilgninger til europeisk forsvar mer sårbare, også på kortere sikt, vil på samme måte være vanskelig å bedømme. Vilje og evne vil også her gå hånd i hånd. At det hvite hus nå foreslår å redusere EDI-budsjettet etter flere år med vekst, noteres av europeiske allierte, og bør sees også som et nytt amerikansk innlegg i byrdefordelingsdebatten. Det store føderale budsjettunderskuddet vil måtte gi seg utslag i Kongressens behandling av administrasjonens kommende budsjettforslag for USAs militære styrker. Viljen er avhengig av hvordan president og kongress vurderer utvikling og utfordringer, samt av hvordan Washington DC oppfatter europeernes vilje til å ta økt ansvar for egen sikkerhet, i alliert samarbeid med Nord-Amerika.

Denne Insighten har også hatt til hensikt å kaste lys over president Trumps tenkemåte og handlingsmønster, som er av relevans for kommende amerikanske vedtak og handlinger.

**NOTER:**

<sup>1</sup> National Security Strategy (NSS) ble offentliggjort like før årsskiftet 2017/2018, National Defense Strategy (NDS) like etter. Viktigste punkter i NDS: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

<sup>2</sup> Se f.eks. <https://www.nationalpriorities.org/budget-basics/federal-budget-101/spending/>, som gir en god presentasjon av byggeklossene og grovt tegner fordelingen. Siden forsvarsutgiftene er trappet vesentlig opp for FY 2018 og FY 2019, er andelen av føderale utgifter noe høyere enn hva tilfellet var for illustrasjonen FY2015.

<sup>3</sup> Se Department of Defense Budget, FY2019, European Deterrence Initiative, February 2018 <https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2019/fy2019 EDI JBook.pdf>. Et budsjettår løper fra oktober t.o.m. september påfølgende år.

<sup>4</sup> «Pentagon takes aim at China and Russia in proposed \$750 billion budget», Washington Post 12/3-19. Se også Aaron Mehta & Jen Judson: «New defense budget request: \$9 billion in emergency funds, cuts for Europe», Defense News, 10/3-19

<sup>5</sup> Ibid., Mehta & Judson

<sup>6</sup> Katie Bo Williams: «Acting SecDef: We Won't Do Cost-Plus-50», Defense One, 14/3-19

<sup>7</sup> En Continuing Resolution (CR) er lovgivning vedtatt av Kongressen som tillater finansiering basert på siste budsjettår av myndighetenes virksomhet inntil regulære bevilgninger er vedtatt. En CR benyttes når bevilgninger til myndighetenes virksomhet ikke er fullført innen begynnelsen av et nytt budsjettår. Når en CR er vedtatt for et antall uker, forlenges følgelig budsjetttrammene fra foregående budsjettår for denne perioden.

<sup>8</sup> «Four takeaways from the short-lived shutdown», Washington Post 24/1-18

<sup>9</sup> Se blant annet «Massive infusion of spending ends era of restraint for federal agencies, Pentagon», Washington Post 9/2-18, «What's in the budget deal congressional leaders struck? Here's a rundown», Washington Post 7/2-18. Sequestration, det vil si Budget Control Act (BCA), justeres igjen ved at ta-

ket for militærutgiftene heves med \$ 165 mrd over to år, hhv \$ 80 mrd for Fiscal Year (FY) 2018 og \$ 85 mrd for FY 2019. I tillegg kommer \$ 160 mrd til utgifter hovedsakelig knyttet til operasjoner utenlands (OCO) og tilsvarende aktiviteter i regi av Department of State (UD). Samtidig vil «non-defense» føderale utgifter økes med \$ 131 mrd over de samme to år.

<sup>10</sup> Se f.eks. 2019 Assessment of U.S. Military Power, Heritage Foundation, 4. October 2018, s. 315. <https://www.heritage.org/node/7846131/print-display> og [https://www.heritage.org/sites/default/files/2018-09/2019-IndexOfUSMilitaryStrength\\_ASSESSMENT\\_POWER\\_ALL.pdf](https://www.heritage.org/sites/default/files/2018-09/2019-IndexOfUSMilitaryStrength_ASSESSMENT_POWER_ALL.pdf)

<sup>11</sup> Adam Cancryn: «House Democrats prepare fusillade of Trump investigations», Politico 7/1-2019. Se også Andrew Desiderio og Darren Samuelsohn: «House Democrats open sweeping corruption probe into Trump's world», Politico 4/3-19 <https://www.politico.com/story/2019/03/04/nadler-trump-investigation-1201488>

<sup>12</sup> «Trump signs spending bill, blasts Congress», CNN 23/3-18, og «In late-night drama, Senate passes \$ 1.3 trillion spending bill, averting government shutdown», Washington Post 23/3-18

<sup>13</sup> Ferris, Everett og Johnsen: «GOP talks Trump off the shutdown ledge», Politico 18/12-18

<sup>14</sup> Svein Melby, USAs ledervilje svikter, Fagbokforlaget 2017, s.190

<sup>15</sup> Dana Milbank: «Senators take the wheel from an erratic president», Washington Post, 22/1-18.

<sup>16</sup> Remarks by Secretary Mattis on the National Defense Strategy, 19/1-2018, op.cit., begge sitater

<sup>17</sup> Anthony Cordesman: sammendrag/innledning til rapporten «America's FY2020 Defense Strategy and Programming Crisis», CSIS, 13/11-18, s.7f

<sup>18</sup> I tillegg til utgifter til Pentagon og veteraner (Departementet for Veteransaker), kan man også regne inn ikke-lovpålagte («discretionary») utgifter til «War on Terror», FBI/Cyber under Justisdepartementet, National Nuclear Security Administration under



Energidepartementet, samt til Homeland Security, og relevante poster av State Departments budsjett. Se f.eks. <https://www.thebalance.com/u-s-military-budget-components-challenges-growth-3306320>

<sup>19</sup> «Trump reverse course, tells Pentagon to boost budget request to \$750 billion», Politico 9/12-18

<sup>20</sup> «Pentagon takes aim at China and Russia....», Washington Post, op.cit.

<sup>21</sup> Jennifer Scholtes & Caitlin Emma: «Trump seek \$8.6 billion to finish border wall before 2020 election», Politico 9/3-19, <https://www.politico.com/story/2019/03/09/trump-budget-1214791>.

Se dessuten Connor O'Brien: «Trump's end run on defense spending», Politico 24/2-19, <https://www.politico.com/story/2019/02/24/trump-defense-congress-pentagon-funding-1188540>., samt «Trump to demand \$8.6 billion in new wall funding, setting up a fresh battle with Congress», Washington Post 10/3-18

<sup>22</sup> «Trump vowed to eliminate the debt in 8 years. He's on track to leave it at least 50 percent higher», Washington Post 12/3-19. Se dessuten «Trump proposes \$4.7 trillion budget with domestic cuts, \$8.6 billion in new funding for border wall», Washington Post 11/3-19, samt «Trump budget to propose slashing domestic spending, boosting defense», Washington Post 8/3-19

<sup>23</sup> Restuccia & Cook: «Deficit-willing Trump White House plans to use deficit against Democrats», Politico 1/3-19

<sup>24</sup> Scholtes & Emma, op.cit.

<sup>25</sup> Allerede i januar 2014 uttalte tidligere forsvarssjef, general Mullen, at USAs gjeldsbyrde utgjorde den største trusselen mot landets sikkerhet (se f.eks. Washington Examiner, 21/1-14)

<sup>26</sup> Se f.eks. Choi/Orr: «Trump ratchets up plea for a border wall, calling it 'a crisis of the soul' », Politico 8/1-19, «I can do it if I want': Trump threatens to invoke emergency powers to build border wall», Washington Post 4/1-19, «Trump wants to declare a national emergency to fund a border wall. Here's why it's unlikely to work», Washington Post 7/1-19, Ferris/Everett: « 'Months or even years': Both sides brace for lengthy shutdown»,

Politico 4/1-19. Gerald Dickinson: «What Trump Can and Can't Do to Get His Border Wall», the Atlantic, 8/1-19

<sup>27</sup> «'Off the rails': Inside Trump's attempt to claim victory in his border wall defeat», Washington Post 14/2-19

<sup>28</sup> Ferris: «House votes to block Trump's national emergency declaration», Politico 26/2-19

<sup>29</sup> B. Everett: «Trump and Dems destroy GOP effort to escape national emergency bind», Politico 13/3-19

<sup>30</sup> Marianne Levine: «Senate deals blow to Trump in vote to terminate border emergency», Politico 14/3-19. Se også «Trump tried to make the GOP border emergency fight about him. He lost anyway», Wash. Post 14/3-19

<sup>31</sup> Depetris, Politico, op.cit

<sup>32</sup> «House Democrats to challenge Trump's emergency declaration: Republicans divided on action», Washington Post 14/2-19

<sup>33</sup> Senator Rand Paul (R-Ky) uttalte dette da han offentliggjorde at ville stemme for demokratenes blokkeringsforslag av unntakserklæringen. «Republican Sen. Rand Paul says he will vote for measure blocking Trump's emergency declaration, paving way for passage», Washington Post 3/3-19. Majoritetsleder Mitch McConnell var tidligere ute og erklærte at blokkeringsforslaget ville passere i Senatet, og signaliserte dermed at det ikke sto i hans makt å besørge at Senatet avviste Husets blokkeringsvedtak. Se Everett: «McConnell: Senate will pass resolution blocking Trump's border emergency», Politico 4/3-19

<sup>34</sup> B. Everett, E. Johnson & J.

Bresnahan:»»'Extraordinary': GOP heads for unprecedented clash with Trump», Politico 13/3-19. Sitatet fra samme senator Rand Paul, et syn som har støtte i begge partier..

<sup>35</sup> Nancy Cook: «Trump touts shutdown plan, but advisers say 'no one knows what he will do' », Politico 12/1-19. I Daniel Depetris: «Stop Complaining About Trump's Emergency Powers, Congress», Politico 14/1-19, vises det til at Rep Mark Meadows (R-NC), som står nær Trump, kaller en eventuell unntakstilstand «a slippery slope», og i den sammenheng: «I do see the potential for

national emergencies being used for every single thing that we face in the future where we can't reach an agreement».

<sup>36</sup> Emma og Scholtes: «Shutdown cost the U.S. \$3 billion that won't be recovered, CBO says», Politico 28/1-19. Tallene hentet fra Kongressens budsjettkontor (CBO).

<sup>37</sup> «Forget Donald Trump. Congress can make a deal to end the shutdown.», Washington Post, 14/1-19

<sup>38</sup> «'Whatever works': Lawmakers negotiate to avert another shutdown absent signal from Trump», Washington Post 29/1-19

<sup>39</sup> «Mattis says he has extra authority to use military on border», Washington Post 21/11-18

<sup>40</sup> Kathy Gilsinan: «Trump Keeps Invoking Terrorism to Get His Border Wall», The Atlantic, 11/12-18

<sup>41</sup> «Pentagon extends mission on Southern Border through September», Washington Post, 14/1-19

<sup>42</sup> Mehta & Judson, Defense News, op.cit.

<sup>43</sup> Joe Gould & Aaron Mehta: «House Dems threaten to block Pentagon's money-moving authority in border wall fight», Defense News 8/3-19. Poenget med kongress-tillit er Kori Schakes. Hun er nestleder for IISS i London.

<sup>44</sup> Williams, Defense One 14/3-19, op.cit.

<sup>45</sup> Ferris & Caygle: «House Dems likely to ditch budget vote and avoid intraparty clash», Politico 11/3-19

<sup>46</sup> «Trump to demand \$ 8.6 billion...», Washington Post, op.cit.

<sup>47</sup> «The shutdown is giving some Trump advisers what they've long wanted: A smaller government», Washington Post 14/1-19

<sup>48</sup> Julian E Zelizer: «American Democracy Can't Fix Itself», The Atlantic 9/9-18 <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2018/09/american-democracy-cant-fix-itself/569707/>

<sup>49</sup> Ifølge Wikipedia: «In the United States, an executive order is a directive issued by the President of the United States that manages operations of the federal government and has the force of law.»

<sup>50</sup> «We need to end this ugly shutdown. But that's not enough», Washington Post 10/1-19

<sup>51</sup> Se US Military Power, Heritage, op.cit., s. 311, og Anthony H. Cordesman: «America's

FY 2020 Defense Strategy and Programming Crisis», CSIS, 13/11-18, <https://www.csis.org/analysis/americas-fy2020-defense-strategy-and-programming-crisis>

<sup>52</sup> Cordesman, ibid., s. 3-5, sitat fra s. 4

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> US Military Power, Heritage, op.cit., s.314

<sup>55</sup> Cordesman, op.cit.

<sup>56</sup> «Pentagon takes aim at China and Russia....», Washington Post 12/3-19, op.cit.

<sup>57</sup> «Cameras off, Shanahan eases in to his audition at the Pentagon», Washington Post 29/1-19

<sup>58</sup> Michèle Flournoy: «Trump is right to spend more on defense. Here's how to do it wisely», Washington Post, 1/3-2017.

<sup>59</sup> «The budget process works just as Congress wants it, shutdown threats and all», Washington Post 21/3-18

<sup>60</sup> The Economist, The Future of War, op.cit., s.4

<sup>61</sup> Se f.eks. A.H.Cordesman «America's Military Spending and the Uncertain Costs of its Wars: The need for Transparent Reporting», CSIS, 23/1-19

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> «Repair and Rebuild – Balancing New Military Spending for a Three-Theater Strategy», American Enterprise Institute, oktober 2017. <http://www.aei.org/publication/repair-and-rebuild-balancing-new-military-spending-for-a-three-theater-strategy/> Sistnevnte rapport gir en interessant fremstilling fra et institutt som står Trump-administrasjonen nærmere, og som kanskje også reflekterer McCainske republikanske holdninger, som ikke lenger nødvendigvis er «mainstream». s.9

<sup>64</sup> Se Todd Harrison & Seamus P Daniels, «Analysis of the FY 2019 Defense Budget», CSIS 20/9-18 <https://www.csis.org/analysis/analysis-fy-2019-defense-budget,ogRepairandRebuild.op.cit.>

<sup>65</sup> Marcus Weisgerber & Patrick Tucker: «2020 Budget Request Reveals Slow Shift Towards Great Power War», Defense One, 12/3-19

<sup>66</sup> I magasinet «War on the Rocks» har diskusjon av Multi-domain battle» pågått over tid. En belysende artikkel er William Dries:

«Some New, Some Old, All Necessary: The Multi-Domain Imperative, WotR 27/3-17

<sup>67</sup> U.S. Military Power, Heritage, op.cit., s. 312

<sup>68</sup> Harrison & Daniels, op.cit., s.9

<sup>69</sup> US Military Power, Heritage, op.cit., s.320

<sup>70</sup> Mattis' NDS-remarks, op.cit., s. 8

<sup>71</sup> Anthony H. Cordesman: «The National Security Political «Iceberg» in Late 2018» («Cordesman III»), s. 29

<sup>72</sup> Amund Lundesgaard, IFS, viser til dette blant annet i DNAKs Ukens analyse, 30/6-2017.

<sup>73</sup> Brad Lendon: "Navy continues search for sailors, wants answers after collision", CNN, 22/8-17. Se også Starr, Crawford og Lendon: "US Navy: 2 deadly summer collisions were 'avoidable' ", CNN 2/11-17, samt BBC news 19/11-17: "US warship and Japanese tug collide in latest incident".

<sup>74</sup> Repair and Rebuild, AEI, op.cit. Rapporten tilbyr vurderinger og anbefalinger knyttet til hvordan strategiske mål for en anbefalt ny amerikansk forsvarsstrategi skal oppnås, inkludert budsjettmessige tiltak.

<sup>75</sup> Cordesman III, op.cit., s. 37

<sup>76</sup> bid., viser til Congressional Budget Office

<sup>77</sup> Galdorisi og Truver: «The US Navy's Amphibious Assault Renaissance: It's more than ships and aircraft», War on the Rocks, 12/12-18

<sup>78</sup> Jen Judson: «Army's \$182 billion FY19 budget request seeks to fill capability gaps», Defense News 12/2-18

<sup>79</sup> Harrison & Daniels, op.cit., s.7f

<sup>80</sup> Jen Judson: «The US Army is preparing for major changes to force structure», Defense News 6/3-19. Kommandoen ble opprettet i august 2018, og er første Army-kommando som er plassert midt inne i en storby. Se samme forfatter: «Can Austin make the Army weird?», Defense News 28/8-18

<sup>81</sup> U.S. Military Power, Heritage, op.cit., s. 319-322

<sup>82</sup> <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>

<sup>83</sup> <https://media.defense.gov/2019/Jan/17/2002080666/-1/-1/1/2019-MISSILE-DEFENSE-REVIEW.PDF>.

Offentliggjort 17/1-19

<sup>84</sup> Valerie Insinna: «US Air Force names official to new 'chief architect' position», Defense News, 8/3-19

<sup>85</sup> The Economist, January 27th – February 2nd 2018, Special Report: "The Future of War", s.11. Siterer her Bryan Clark fra Centre for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA)

<sup>86</sup> Remarks by Secretary Mattis on the National Defense Strategy, Press Operations, DoD website, Jan 19, 2018 <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1420042/remarks-by-secretary-mattis-on-the-national-defense-strategy/>

<sup>87</sup> James Jay Carafano: «America's Joint Force and the Domains of Warfare», fra 2019 Index of U.S. Military Strength, Heritage, s. 23-28. Heritage Foundation ligger godt ut på høyresiden, men har bred og tett kontakt med Trump-administrasjonen, og gir dermed en god pekepinn på hvordan det tenkes på det hold. Index-en er ifølge Heritage selv «the only non-governmental and only annual assessment of US Military Strength».

<sup>88</sup> «Pence details plan for creation of Space Force in what would be the sixth branch of the military», WP 9/8-18, begge sitatene herfra

<sup>89</sup> Todd Harrison: "How Much Will the Space Force Cost?", CSIS, November 2018, [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/181119\\_Harrison\\_SpaceForce\\_layout\\_FINAL.pdf?LIkboQrCHUjM6RcscgyV39dlNpX.U](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/181119_Harrison_SpaceForce_layout_FINAL.pdf?LIkboQrCHUjM6RcscgyV39dlNpX.U)

<sup>90</sup> Jacqueline Klimas: «Trump re-establishes U.S. Space Command», Politico 18/12-18, og Mike GRuss & Aaron Mehta: "Space Force to cost \$2 billion, include 15,000 personnel in first five years", Defense News 1/3-19

<sup>91</sup> 2019 Index of U.S. Military Strength, <https://www.heritage.org/military-strength>, se Executive Summary

## IFS INSIGHTS

**IFS Insights** er et fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudiers arbeidsområder. Synspunktene som kommer til uttrykk i IFS Insights, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: Kjell Inge Bjerga

## INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

**Institutt for forsvarsstudier** (IFS) er en del av Forsvares høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: Kjell Inge Bjerga

Institutt for forsvarsstudier  
Akershus festning, bygning 10  
Postboks 1550 Sentrum  
0015 OSLO  
E-post: [info@ifs.mil.no](mailto:info@ifs.mil.no)  
[ifs.forsvaret.no](http://ifs.forsvaret.no)

## OM FORFATTEREN

**Harald W. Støren** er spesialrådgiver i Forsvarsdepartementet. Denne publikasjonen er basert på at Støren var tilknyttet IFS og programmet Sikkerhet i Nord-Europa i 2018. Alle synspunkter i artikkelen er Størens egne og kan ikke tilskrives hans nåværende arbeidssted.

## SECURITY IN NORTHERN EUROPE (SNE)

**Security in Northern Europe (SNE)** er et forskningsprogram ved IFS som utforsker muligheter og utfordringer for sikkerhets- og forsvarssamarbeid i Nord-Europa. SNE finansieres av Forsvarsdepartementet og gjennomføres i samarbeid med internasjonale partnere. Programmet organiserer åpne seminarer og workshops med ekspertmiljøer, og publiserer forskningsbaserte studier, analyser og kommentarer.

Forsidefoto:

Opphavsperson: Tupungato. Kreditering: Getty Images/  
iStockphoto. Opphavsrett: Tupungato

